

Lassnigg, Lorenz

## **Governance in der Erwachsenenbildung. Besseres Regieren durch Aushöhlung der Demokratie?**

*Magazin erwachsenenbildung.at (2013) 18, 10 S.*



Quellenangabe/ Reference:

Lassnigg, Lorenz: Governance in der Erwachsenenbildung. Besseres Regieren durch Aushöhlung der Demokratie? - In: Magazin erwachsenenbildung.at (2013) 18, 10 S. - URN: urn:nbn:de:0111-opus-73517 - DOI: 10.25656/01:7351

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-73517>

<https://doi.org/10.25656/01:7351>

in Kooperation mit / in cooperation with:

# Meb



**Magazin**  
**erwachsenenbildung.at**

<http://www.erwachsenenbildung.at>

### **Nutzungsbedingungen**

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/deed> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt unter folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen. Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden und es darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### **Terms of use**

This document is published under following Creative Commons-License:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/deed.en> - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to make commercial use of the work or its contents. You are not allowed to alter, transform, or change this work in any other way.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



### **Kontakt / Contact:**

**peDOCS**  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

# Magazin

erwachsenenbildung.at



Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs

[www.erwachsenenbildung.at/magazin](http://www.erwachsenenbildung.at/magazin)

Ausgabe 18, 2013

## Governance

Erwachsenenbildung zwischen  
Selbst- und Fremdsteuerung

## Governance in der Erwachsenenbildung

Besseres Regieren durch Aushöhlung  
der Demokratie?

Lorenz Lassnigg



# Governance in der Erwachsenenbildung

## Besseres Regieren durch Aushöhlung der Demokratie?

**Lorenz Lassnigg**

Lassnigg, Lorenz (2013): Governance in der Erwachsenenbildung. Besseres Regieren durch Aushöhlung der Demokratie?

In: Magazin erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs. Ausgabe 18, 2013. Wien.

Online im Internet: <http://www.erwachsenenbildung.at/magazin/13-18/meb13-18.pdf>.

Druck-Version: Books on Demand GmbH: Norderstedt.

Schlagworte: Governance, Educational Governance, Erwachsenenbildungspolitik, Weiterbildungspolitik, Politikwissenschaft, Demokratie, LLL-Strategie

### Kurzzusammenfassung

Kann der Governance-Begriff zum besseren Verständnis der Entwicklung der österreichischen Erwachsenenbildungs-/Weiterbildungspolitik beitragen? Wie steht es um das Verhältnis der Regierungsprozesse zu den demokratischen Entscheidungsprozessen? Wird die Wirksamkeit von Entscheidungen dadurch verbessert, dass die demokratische Grundlage der öffentlichen Leistungserbringung geschmälert wird? Diese Fragen versucht der Beitrag auf einer analytischen Ebene auszuloten. Er reflektiert Missverständnisse und Fehlkommunikationen rund um den Governance-Begriff. Die schwache theoretische Verankerung von Educational Governance in der Politikwissenschaft und die hohe normative Ladung – im unterstützenden wie auch im kritischen Sinne – von vorhandenen Anwendungen des Konzepts auf das Bildungswesen werden ausgeleuchtet. Dann wird eine Anwendung des Governance-Konzeptes auf die Entwicklung der österreichischen Erwachsenenbildung/Weiterbildung und insbesondere auf die LLL-Strategie versucht. Die Frage, inwieweit Governance-Ansätze eine Weiterentwicklung der EB/WB-Politik bewirkt haben bzw. bewirken können oder inwieweit sie eher die Ökonomisierung und Entdemokratisierung befördern, bildet den Abschluss.

# Governance in der Erwachsenenbildung

## Besseres Regieren durch Aushöhlung der Demokratie?

Lorenz Lassnigg

**Governance Has Never Been Easy  
But Perhaps More Difficult Now  
Problem is Linking Central Goals with Local Delivery, Local Variations  
And then Holding that System Accountable**

B. Guy Peters

### Einleitung<sup>1</sup>

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass der Governance-Begriff auf unterschiedlichen Diskursebenen ganz unterschiedliche Bedeutungen hat, die oft vermischt werden und zu Missverständnissen und Fehlkommunikationen führen.

Auf der Ebene der **sozialwissenschaftlichen Diskurse** zirkuliert der Begriff Governance in (zumindest) zwei sehr verschiedenen und weitgehend unverbundenen „Diskursfamilien“:

- erstens in reformistisch angelegten Versuchen, die Vorgänge gesellschaftlicher Koordination und der gesellschaftlichen Einbettung der Regierung im engeren Sinne zu verstehen. Zentral ist hier der akteurszentrierte Institutionalismus, ein Ansatz, der von Renate Mayntz und Fritz Scharpf entwickelt wurde (siehe dazu Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000; Mayntz 2004).
- zweitens und parallel dazu in weitaus fundamentaleren gesellschaftstheoretischen Analysen, die an den Begriff der Gouvernamentalität von

Michel Foucault anknüpfen und ein viel weiteres Verständnis von „Regierung“ haben.<sup>2</sup>

Zwischen diesen Diskursfamilien ist ein konstruktiver Austausch schwierig oder nicht möglich, da zweitens aufgrund ihres fundamentaleren Zuganges die Fragen und Probleme der ersteren in sich aufhebt und bestenfalls zu Detailproblemen von Gouvernamentalität degradiert, die – wenn überhaupt – von nachgeordnetem Interesse sind.

Der Governance-Begriff zirkuliert aber mittlerweile auch auf der Ebene der **praktisch-politischen Diskurse**, wo er keine analytische Bedeutung hat, sondern als wertender Sammelbegriff für eine bestimmte Art von „neuer“ Politik dient, die befürwortet oder kritisiert bzw. abgelehnt wird. Als Inhalte von Governance treten hier die Formen und Instrumente des New Public Management (NPM) in den Vordergrund. Dabei ist interessant, dass der Gegenpol von Governance meistens nicht wirklich bestimmt ist, was also die „alte“ Politik ist, die durch das „Neue“ abgelöst wird – de facto ist das die traditionelle Bürokratie.

<sup>1</sup> Dieser Beitrag knüpft an frühere Überlegungen des Autors zur LLL-Strategie in Österreich (siehe Lassnigg 2010) und seiner Analyse der Governance-Diskurse (siehe Lassnigg 2011a) an. Es handelt sich dabei um eine gekürzte Fassung des gleichnamigen Artikels, der unter <http://www.equi.at/dateien/EBWB-gov.pdf> zum Download bereitsteht.

<sup>2</sup> Siehe hierzu auch die Beiträge von Ulla Klingovsky, Birge Krondorfer und Gabriele Michalitsch in der vorliegenden Ausgabe.

Der vorliegende Beitrag bewegt sich auf der analytischen Ebene und versucht aus dieser Perspektive auszuloten, inwiefern auch die erste, nicht-gouvernementalistische Diskursfamilie zum besseren Verständnis der Entwicklung der österreichischen Erwachsenenbildungs-/Weiterbildungspolitik (EB/WB-Politik) beitragen kann.

## Governance als analytisches Konzept

Rod Rhodes hat in seiner sehr frühen politikwissenschaftlichen Analyse eine Vielfalt an Bedeutungen des Governance-Begriffes herausgearbeitet, die auf ganz wesentliche Engführungen der österreichischen, deutschen und auch (deutsch)-schweizerischen Verwendung des Begriffes hinweisen. In Deutschland wird von „Neuer Steuerung“ gesprochen und in Österreich und der Schweiz vor allem die Bedeutung des NPM adressiert – in letzterer auch im Wortlaut einer „Wirkungsorientierten Verwaltungsführung“. Rhodes nennt noch vier weitere Bedeutungen (minimal state, corporate governance, good governance und self-organizing networks) und arbeitet vor allem heraus, dass der Governance-Begriff ein verändertes Verständnis von Regieren ausdrückt: veränderte Prozesse oder Methoden, auch eine veränderte Herrschaftsordnung. Er selbst betont in seinen Analysen den Netzwerk-Modus, den er als Alternative zu Staat (Bürokratie) und Markt (Quasi-Markt) mit bestimmten Vor- und Nachteilen sieht. Ganz wichtig sei aber, dass diese verschiedenen Mechanismen von Koordination nicht als gegeneinander, als über- oder untergeordnet, als grundsätzlich besser oder schlechter gesehen werden. *„None of these structures for authoritatively allocating resources and exercising control and co-ordination is intrinsically ‚good‘ or ‚bad‘“* (Rhodes 1996, S. 653).

Dies macht einen wesentlichen Unterschied zum Großteil der Debatten und Publikationen zu Governance im Bildungswesen aus, die den Begriff normativ aufladen und sich im Zwischenbereich der analytischen und der politischen Ebene bewegen. Governance wird dabei tendenziell mit NPM oder „Neuer Steuerung“ vermischt und entweder im Sinne

einer Advocacy-Forschung als vorteilhaft gegenüber dem „Alten“ gesehen (siehe Schedler/Proeller 2006)<sup>3</sup>, oder die neuen Ansätze werden in den Kontext des Neoliberalismus und grundsätzlich in Frage gestellt (siehe Apple 2007a, 2007b). In den letzten Jahren ist auch von verschiedenen Seiten eine kritische empirische Überprüfung der Wirksamkeit von Instrumenten forciert worden, die unter dem Begriff von Governance subsumiert werden. Hier gibt es bildungsökonomische Studien (siehe Wößmann/Bishop 2001; Bishop/Wößmann 2004) im Rahmen von Modellen institutioneller Ökonomie, erziehungswissenschaftlich angelegte Analysen zum Schulwesen (siehe Altrichter/Maag Merki 2010; Oelkers/Reusser 2008) und organisationswissenschaftliche Analysen zum Hochschulwesen (siehe Nickel 2011). Die empirischen Ergebnisse zur Wirksamkeit sind sehr unterschiedlich bis gegensätzlich. Bei den Analysen vor allem von erziehungswissenschaftlicher Seite geht jedoch der gesamte politische Kontext tendenziell verloren und es wird auf die Einzelinstrumente abgestellt.

Ein interessantes Phänomen dieses Diskurses über Governance im Bildungswesen zeigt sich darin, dass eine spezielle Art von „Interdisziplinarität“ festzustellen ist. Verschiedenste disziplinäre Zugänge forschen über politische Zusammenhänge (ursprünglich vor allem Verwaltungswissenschaft, Betriebswirtschaft und Regionalforschung, später Ökonomie und Erziehungswissenschaft), die eigentlich zuständige Politikwissenschaft wird aber außen vor gelassen. Wenn man zentrale Publikationen aus der Politikwissenschaft zu diesem Thema zu Rate zieht, fällt ein starker Kontrast ins Auge. Letztere erkennen die großen Vorteile und Neuerungen nicht und machen sich eher darüber lustig (siehe Hood 2000, 2002; Peters 2002) oder halten die Anwendung für eigentlich nicht sinnvoll (siehe March/Olsen 1995). Manche stärker evaluativ angelegten Forschungen betonen den wesentlichen Einfluss der politischen Gesamtkonzeption auf die Wirksamkeit der Instrumente und insbesondere den Trade-off (grundlegenden Konflikt) zwischen den gleichzeitigen Versprechen besserer Qualität und niedriger Kosten (siehe Kettl 1998, 2000, 2002).

<sup>3</sup> Die beiden AutorInnen führen kritische Einwände zwar breit aus, argumentieren aber überwiegend positiv und unterstützend. So heißt es nach der seitenlangen Auflistung vernichtender Ergebnisse aus einer breiten Studie (siehe Siegel 2006) über die Probleme von Verwaltungsreformen in den USA: *„Damit sagt Siegel aber nicht, dass mit den diversen Reformen nicht auch immer wieder Erfolge verbucht werden können“* (Schedler/Proeller 2006, S. 287).

Eine wichtige Frage in den Governance-Diskursen betrifft das Verhältnis der Regierungsprozesse zu den demokratischen Entscheidungsprozessen. Es wird häufig davon ausgegangen, dass die erwartete Verbesserung der Wirksamkeit dadurch erkauft wird, dass die demokratische Grundlage der öffentlichen Leistungserbringung geschmälert wird. Dies kann auf zweifache Weise erfolgen:

- erstens, indem die demokratisch beschlossenen Gesetze die in Frage stehenden Bereiche viel weniger genau regulieren (Reduzierung des Einflusses der demokratischen Entscheidungsorgane)
- und zweitens, indem durch die größere Autonomie der LeistungserbringerInnen die Gesetzmäßigkeit der Vorgänge reduziert wird (Reduzierung der Rechtssicherheit der KlientInnen).

Diese Fragen betreffen also die Interaktionen zwischen den Gewalten in der Gewaltenteilung, zwischen Legislative, Exekutive und Judikative, wie sie sich in der realen praktischen Entwicklung in den verschiedenen Politikfeldern darstellen: Inwieweit bestimmen die Gesetze das, was auf ihrer Grundlage tatsächlich umgesetzt wird? Inwieweit unterliegt das, was umgesetzt wird, der tatsächlichen Eintragbarkeit und Rechenschaftstätigkeit? In diesen Unterscheidungen bezieht sich der Governance-Begriff auf die Exekutive, und es stellt sich die Frage, wie der Zusammenhang zwischen den Gewalten funktioniert. In normativer Hinsicht geht es am ehesten um Fragen der Konsistenz der Politik: Wenn die Rechenschaft verstärkt wird, können die Betroffenen wie auch die Legislative Rückmeldungen über die Folgewirkungen der demokratischen Gesetzesbeschlüsse bekommen – etwas, was der Demokratie offensichtlich nicht abträglich sein muss (außer man würde annehmen, dass bereits eine derartige Konsistenzprüfung die Freiheit der demokratischen Beschlüsse der Abgeordneten so weit einschränkt, dass dies die Demokratie gefährdet).

Der Governance-Begriff ist im analytischen Sinne wichtig, weil er überhaupt erst eine Basis für den Vergleich verschiedener Regimes oder Instrumente abgibt. Es ist nämlich nicht trivial und es hat in den Sozialwissenschaften auch lange gebraucht,

die (staatliche) Bürokratie und den Markt als verschiedene Spielarten eines Phänomens zu analysieren und nach alternativen Formen desselben Phänomens zu suchen. In der Politikwissenschaft (Implementationsforschung) war schon lange vor den heutigen Governance-Diskursen die Frage bekannt, wie das Zusammenspiel zwischen den Gewalten die Demokratie in der Umsetzung der Politik beeinträchtigt<sup>4</sup>: Demokratische Gesetze werden erst in der Umsetzung wirksam, wie große Teile der Umsetzung auch über die Gesetze hinausgehen. Diese Probleme werden beispielsweise in den historischen Forschungen zu den US-Bildungsreformen von David Tyack und Larry Cuban (siehe Tyack/Cuban 1995) oder – etwas indirekter – auch in der berühmten Studie über die US-Community Colleges von Steven Brint und Jerome Karabel (siehe Brint/Karabel 1989) eindrucksvoll aufgezeigt, letzteres schon bevor von „neuer“ Governance die Rede war.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Governance-Konzept auf der analytischen Ebene als Reaktion auf die steigende Komplexität der (welt-)gesellschaftlichen Verhältnisse zu verstehen ist, die durch den traditionellen bürokratischen Apparat nicht mehr zu bewältigen ist (wenn sie es jemals war). Das Konzept gibt die Möglichkeit, viele verschiedene Formen der Umsetzung von politischen Entscheidungen zu unterscheiden und ihre Wirkungen zu vergleichen, aber nach dem heutigen Stand verspricht es weder notwendigerweise besseres Regieren noch führt diese Betrachtung zur Aushöhlung der Demokratie, möglicherweise begleitet es sie aber. Auf der politischen Ebene gibt es in diesem Sinne keine „Nicht-Governance“, eine Ablehnung des Konzeptes oder eine Bewertung von Governance als gut oder schlecht macht daher keinen Sinn.

## Governance in der Entwicklung der LLL-Strategie

In der Erwachsenenbildung kann man bereits seit den 1960er Jahren einen Governance-Diskurs feststellen, der zwischen den Modellen staatlicher Planung und

---

4 Beispielsweise das Verschwimmen von Legislative und Exekutive (und auf EU-Ebene, oder stärker noch in den USA, auch der Judikative).

Marktwirtschaft oszilliert.<sup>5</sup> In Österreich wurden in den 1950er und 1960er Jahren die Schulen für Berufstätige aufgebaut und mit dem Erwachsenenbildungs-Förderungsgesetz (1973) Grundlagen für die Förderung gelegt.<sup>6</sup> In den 1960er und 1970er Jahren wurden zudem europaweit verschiedene Formen von Umlage-Finanzierungen etabliert, die die Unternehmen verpflichteten, Beiträge für die Weiterbildung ihrer MitarbeiterInnen in kollektiv verwaltete Institutionen einzuzahlen.

Zentrale und frühe Beispiele sind die britischen „Industrial Training Boards“, die 1964 als korporatistische Organisationen gesetzlich etabliert wurden und bis in die 1980er Jahre real existierten (in Österreich leben sie als politische Forderung weiter), aber bereits in den 1970ern graduell reduziert wurden (siehe Gospel/Edwards 2011)<sup>7</sup>. In Frankreich wurde aufgrund einer Sozialpartnervereinbarung (1970) und eines Gesetzes für Weiterbildung (1971) auf Initiative von Jacques Delors ebenfalls eine Verpflichtung der Unternehmen für Weiterbildung bzw. eine Umlage etabliert, die nach wie vor in Kraft ist, aber u.a. kritisiert wird, weil die Förderungen an Beschäftigung gebunden sind und damit die mobilen und prekär beschäftigten ArbeitnehmerInnen ausgeschlossen werden (siehe Germe/Pottier 1996). Hier handelt es sich um korporatistische Governanceformen, die erst später in das Zentrum der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit getreten sind.<sup>8</sup> In den 1980ern und 1990ern wurde zunehmend die ökonomische Perspektive und somit der Markt als Governance-Modell für die Erwachsenenbildung ins Spiel gebracht. Mit dem Wiederaufleben des Lifelong Learning Diskurses hat sich die Gewichtung gedreht. Nicht mehr der Überschuss an Arbeitskräften,

sondern der Bedarf an Qualifikationen trat in den Vordergrund. Der Marktmechanismus als Governance-Modus wird der staatlichen Bereitstellung grundsätzlich vorgezogen.<sup>9</sup>

Die grundsätzliche politische Präferenz hat sich damit zwischen den 1960er und den 1990er Jahren vom Staat zum Markt verschoben, während gleichzeitig in der Realität vielfältige weitere Mechanismen angewendet wurden und sich auch die Vorstellungen der Konkretisierung der staatlichen und der marktmäßigen Governance-Modelle differenziert haben.

Mit der Etablierung der Europäischen Beschäftigungsstrategie wurde Ende der 1990er Jahre von der Generaldirektion Beschäftigung die Entwicklung von Lifelong Learning in den Mitgliedstaaten auf die Europäische politische Tagesordnung gesetzt: Es sollten umfassende und kohärente LLL-Strategien entwickelt werden, und dies war auch Gegenstand der Berichterstattung im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und in den Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung. Erst später wurde dann die Frage des LLL von der Generaldirektion Bildung übernommen, weiterentwickelt und breit kommuniziert. Durch die Programme für die Unterstützung im Europäischen Sozialfonds (ESF) sollte die Beschäftigungsstrategie gestärkt werden.

Österreich hat im ESF-Programm einen wesentlichen Schwerpunkt auf das LLL gelegt, die Mittel jedoch stärker auf die Erstausbildung gelenkt als auf die Erwachsenenbildung. Die Evaluierung hat aber erstens gezeigt, dass die ESF-Mittel in der Erwachsenenbildung eine viel stärkere Hebelwirkung

---

5 Dennis Kallen setzt den Beginn stärkerer Verbindungen der Erwachsenenbildung mit dem Staat an das Ende des Zweiten Weltkrieges (Kriegsheimkehrer). Er spricht von einer „Annäherung“ an das formale Bildungswesen [...] in jeder Hinsicht“ (Kallen 1996, S. 19). „Die ursprünglich vorwiegend freiwilligen Initiativen wurden nun zu halböffentlichen Einrichtungen, die öffentliche Unterstützung erhielten. Mit dem Einzug der öffentlichen Gelder ging auch die Festlegung von Mindestanforderungen und Vorschriften hinsichtlich der Programmgestaltung, der Teilnehmerzulassung und gegebenenfalls der staatlichen Anerkennung einher. Die Vergütung von Lehrkräften und Volksbildungspädagogen richtete sich nunmehr nach der Tarifordnung für den öffentlichen Dienst“ (ebd., S. 6).

6 Wilhelm Filla beschreibt die Geschichte politischer Steuerung österreichischer Erwachsenenbildung in seinem Beitrag „Öffentliche Förderungen als Steuerungsinstrument für Erwachsenenbildung. Von Kaiser Franz Joseph I zu den Leistungsvereinbarungen“. Nachzulesen unter: [http://www.erwachsenenbildung.at/magazin/meb13-18/04\\_filla.pdf](http://www.erwachsenenbildung.at/magazin/meb13-18/04_filla.pdf); Anm.d.Red.

7 Die schwache gesetzliche Fundierung und institutionelle Verankerung wird als Hauptgrund für das weithin so eingeschätzte Scheitern dieser Politik gesehen.

8 Die Aufmerksamkeit der internationalen Politikwissenschaft hat sich zu einem Zeitpunkt auf die österreichische Sozialpartnerschaft gerichtet, als diese sich im Land bereits in eine schwere Krise hineinbewegt hat (siehe Katzenstein 1985), die nach 2000 ihren Höhepunkt erreichte.

9 OECD (siehe OECD 1996) und Alison Booth und Dennis Snower (siehe Booth/Snower 1996) beschäftigen sich ausführlich mit der Entwicklung von Governance-Modellen für das Bildungswesen und wägen die Funktionsfähigkeit des Marktes gegenüber Marktversagen und dieses wiederum gegenüber Politikversagen ab.



ausüben könnten als in der Erstausbildung, wo sie in einem viel komplexeren Umfeld nur ein „Tropfen auf dem heißen Stein“ waren. Zweitens wurden zwar viele Aktivitäten gesetzt, jedoch kam der Prozess der Entwicklung einer LLL-Strategie mit einer beträchtlichen Zeitverzögerung in Gang (siehe Gruber o.J.): Erst 2005, also sieben Jahre nachdem die Strategie-Entwicklung auf EU-Ebene – wohlgemerkt auf gemeinsamen Beschluss von Kommission, Parlament und Rat hin, also inklusive der Mitgliedstaaten – operativ wurde, wurde ein erstes ExpertInnenpapier entwickelt, das für weitere zwei Jahre informell blieb. In den Jahren 2008 bis 2011 wurde dann die Strategie entwickelt: vom Konsultationsprozess bis hin zum veröffentlichten Dokument (siehe Republik Österreich 2011). Zehn Jahre nach den ersten operativen Festlegungen auf EU-Ebene wurde folglich der Konsultationsprozess gestartet (1998-2008). Bis zum Beginn der Umsetzung dauerte es damit dreizehn Jahre. Unglücklicherweise ist in diese Zeit die Wirtschafts- und Finanzkrise gefallen und der Start der Umsetzung erfolgte in einer Periode der infolge der Haushaltskonsolidierung extrem leeren Kassen.

Wenn man nun diese Entwicklung in Begriffen von Governance-Modellen reflektiert, so wirkt sich der Einfluss des Agenda-Settings der Europäischen Institutionen im multi level Governance-Modell der „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK) offensichtlich langsam aus. Dabei muss die maßgebliche Rolle der Mitgliedstaaten in den Ratsentscheidungen und deren Vorbereitung auf nationaler Ebene gesehen werden.

Im Falle der Erwachsenenbildung ist die Beteiligung des demokratischen Prozesses auf nationaler Ebene sehr unterschiedlich. In den Nordischen Ländern gibt es gesetzliche Grundlagen für die staatliche Erwachsenenbildung. In Österreich sind die gesetzlichen Grundlagen schwach und der Prozess der Strategieentwicklung wurde vor allem von Stakeholdern und ExpertInnen mit Schwerpunkt im korporatistischen Feld der Sozialpartner getragen. Die politischen Institutionen spielten, bis die LLL-Strategie als Regierungsstrategie aufgesetzt und von vier MinisterInnen unterzeichnet wurde, vor allem eine moderierende Rolle.

Ein Grundproblem der Entwicklung der österreichischen Erwachsenenbildung/Weiterbildung (EB/WB) und der Politik in diesem Bereich wurde seit langem als Problem der Koordination zwischen den verschiedenen AkteurInnen identifiziert, also als klassisches Governance-Problem. Ein zweites Problem besteht darin, dass die Informationsbasis über die EB/WB sehr schwach ist („Blindflug im Nebel“). Die Verbesserung der Informationsbasis und die Lösung der Koordinationsprobleme sind daher wesentliche Aufgaben der Strategie. Die Lösung wird auf dem Wege der Setzung von inhaltlichen Prioritäten (Aktionslinien) und Zielen, der Integration der Stakeholder in eine Plattform und der Entwicklung eines Monitoring-Systems gesucht.

Damit soll ein System weiterentwickelt werden, das in seiner Funktionsweise wenig transparent ist. Als dominierender Governance-Mechanismus für die EB/WB wird der Markt gesehen, der auch als funktionierend eingeschätzt wird. Das würde bedeuten, dass die Koordination zwischen Angebot und Nachfrage durch den Preismechanismus erfolgt, die Anbieter überwiegend aufgrund des Gewinnmotivs handeln und die KundInnen bzw. Lernenden für die Leistungen bezahlen.

Nach den vorhandenen Informationen sieht die Situation anders aus: Die Mehrheit der Lernenden hat nicht für die Kosten aufzukommen, da diese von ihren ArbeitgeberInnen getragen werden. Diese treten also als KäuferInnen der Leistungen auf oder bieten selbst an – das größte Institut für berufliche WB ist gleichzeitig mit der Wirtschaftskammer verbunden. Anbieter, die am freien Markt nach dem Gewinnmotiv agieren, stellen nur einen kleinen Teil des Angebotes. Darunter befinden sich jedoch viele sehr hochpreisige Angebote, während auf der anderen Seite im Bereich der Arbeitsmarktpolitik die Verhältnisse in beträchtlichem Maße prekär oder an der Grenze zur Prekarität sind.

Ein großer Teil des Angebotes wird von halböffentlichen Anbietern getragen, die gemeinnützige Form haben und auch öffentlich gefördert werden. Ein Vergleich mit anderen Ländern zeigt, dass der Beitrag der Individuen an den Ausgaben für EB/WB in Österreich besonders hoch ist, aber bei niedrigerer Beteiligungsquote.<sup>10</sup> Gleichzeitig gibt es sehr wenige

---

10 Stefan Vogtenhuber berichtet in seinem Beitrag zur Ausgabe 17, 2012 des „Magazin erwachsenenbildung.at“ über die Ergebnisse einer 2012 veröffentlichten Studie zur Finanzierung von Erwachsenen- und Weiterbildung in Österreich. Siehe dazu: [http://erwachsenenbildung.at/magazin/12-17/meb12-17\\_02\\_vogtenhuber.pdf](http://erwachsenenbildung.at/magazin/12-17/meb12-17_02_vogtenhuber.pdf); Anm.d.Red.



Informationen über die Anbieterinstitutionen (TeilnehmerInnen, Personal etc.). Öffentliche Ausgaben werden großteils aus Mitteln der Arbeitslosigkeit getragen, die jedoch aufgrund ihrer vergleichsweise hohen Intensität nur in geringem Maße zur Beteiligung beitragen. Unter den staatlichen Ausgaben machen die Schulen des Zweiten Bildungsweges einen beträchtlichen Teil aus, die ebenso vergleichsweise kostenintensiv sind und wenig zur Beteiligung beitragen. Der Marktmechanismus ist also mit institutionellen Formen verbunden, die in ihren Wirkungen schwer absehbar sind (siehe Lassnigg 2011b).

Im Bereich der Förderungen werden zunehmend strikte Vorgaben gemacht und seit einigen Jahren für die Fördervergabe New Public Management (NPM)-Elemente in Form von Leistungsvereinbarungen eingesetzt. Auch das Arbeitsmarktservice setzt sehr strikte Vorgaben beim Kauf der Leistungen für Weiterbildung. Es besteht also eine widersprüchliche Situation. Einerseits erscheinen zusätzliche Förderungen notwendig, andererseits erfolgt die Förderung zunehmend restriktiv bei wachsenden Qualitätsanforderungen. Diese Entwicklung wurde durch die projektorientierte Vorgangsweise der ESF-Förderungen vorbereitet. Trotz der potenziellen Möglichkeit beträchtlicher zusätzlicher Mittel in den ESF-Programmen waren die Akteure der EB/WB der neuen Politik gegenüber eher kritisch.

## Resümee

Im Bereich der EB/WB besteht im Hinblick auf die Governance-Mechanismen eine hybride Situation, in der sich die verschiedenen Modelle oder Typen überschneiden, wobei zwar New Public Management-Elemente zunehmen, aber keine klare Tendenz zu erkennen ist. In der LLL-Strategie kann man von „Governance ohne Government“ nicht sprechen. Wesentliche Bereiche sind nämlich auch gesetzlich fundiert und damit ganz klar dem demokratischen Prozess unterworfen. Die Strategieentwicklung selbst folgt NPM-Elementen, die Länder-Bund-Initiative wie auch das Gütesiegel wurden jedoch gesetzlich fundiert (Vereinbarung §15a BVG). Teilweise kann man von Governance ohne Gesetz sprechen, wenn die Strategie ein politisches Programm im Bereich der Exekutive ist, das selbst nicht gesetzlich fundiert ist. Daher stellt sich auch die Frage, was bei einem möglichen Regierungswechsel aus diesem Programm wird.

Die Ausgangsfrage nach besserem Regieren durch Aushöhlung der Demokratie kann doppelt abschlägig beantwortet werden. Im Einklang mit den politikwissenschaftlichen Positionen und dem langwierigen Prozess der Politikentwicklung, der mit einer guten Strategie ohne Ressourcen endete, kann kaum von besserem Regieren gesprochen werden, andererseits bei den Initiativen zu einer stärker zielorientierten und die Stakeholder einbeziehenden Vorgangsweise kaum von einer Aushöhlung der Demokratie.

# Literatur

## Verwendete Literatur

**Kallen, Dennis (1996):** Lebenslanges Lernen in der Retrospektive. In: Europäische Zeitschrift für Berufsbildung Nr. 8/9, S. 17-24.  
Online im Internet: <http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/8-9-de.pdf> [Stand: 2013-01-07].

**Rhodes, Rod A. W. (1996):** The New Governance: Governing without Government. In: Political Studies 44, S. 652-667.

**Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2006):** New Public Management. 3. Aufl. Bern: Haupt.

## Weiterführende Literatur

**Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina (Hrsg.) (2010):** Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Apple, Michael W. (2007a):** Education, Markets, and an Audit Culture. In: *International Journal of Educational Policies* 1 (1), S. 4-19.
- Apple, Michael W. (2007b):** Social movements and political practice in education. In: *Theory and Research in Education* 5, S. 161-171.
- Bishop, John H./Wößmann, Ludger (2004):** Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production. *Education Economics* 12, S. 17-38.
- Booth, Alison L./Snower, Dennis J. (1996):** *Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*. Cambridge University Press.
- Brint, Steven G./Karabel, Jerome (1989):** *The Diverted Dream: Community Colleges and the Promise of Educational Opportunity in America, 1900-1985*. Oxford: OUP.
- Germe, Jean-François/Pottier, François (1996):** Die Weiterbildung aus Eigeninitiative in Frankreich: Niedergang oder Erneuerung? In: *Europäische Zeitschrift für Berufsbildung* Nr. 8/9, S. 58-66. Online im Internet: <http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/8-9-de.pdf> [Stand: 2013-01-07].
- Gospel, Howard/Edwards, Tony (2011):** Transformation and Muddling Through Industrial Relations and Industrial Training in the UK. SKOPE Research Paper No. 106. Oxford and Cardiff University. Online im Internet: <http://www.skope.ox.ac.uk/sites/default/files/WP106.pdf> [Stand: 2013-01-07].
- Gruber, Elke (o.J.):** Die EU-Strategie des Lebenslangen Lernens und deren Umsetzung in Österreich. Online im Internet: [http://wwwg.uni-klu.ac.at/ifeb/eb/eu-strategie\\_III.pdf](http://wwwg.uni-klu.ac.at/ifeb/eb/eu-strategie_III.pdf) [Stand: 2013-01-07].
- Hood, Christopher (2000):** *The art of the state: culture, rhetoric, and public management*. Oxford: Oxford University Press (Clarendon).
- Hood, Christopher (2002):** New Public Management. In: Smelser, Neil J./Bates, Paul B. (Hrsg.): *International encyclopaedia of the social and behavioral sciences* 8, S. 12553-12556.
- Katzenstein, Peter J. (1985):** *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca/New York: Cornell University Press.
- Kettl, Donald F. (1998):** Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card. A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management. (= CPM report. 98-1). Washington: Brookings. Online im Internet: <http://www.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Estados%20Unidos/Kettl%20Reinvention%20Report%20on%20%20US%20Government.pdf> [Stand: 2013-01-07].
- Kettl, Donald F. (2000):** The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. In: *Public Administration Review* 60 (6), S. 488-497. Online im Internet: [http://localgov.fsu.edu/papers/archive/Kettl\\_001.pdf](http://localgov.fsu.edu/papers/archive/Kettl_001.pdf) [Stand: 2013-01-07].
- Kettl, Donald F. (2002):** Managing indirect government. In: Salamon, Lester M. (Hrsg.): *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: OUP, S. 490-510. Auch online im Internet: [http://courses.washington.edu/ppm504/Kettl\\_ManagingIndirectGovt.pdf](http://courses.washington.edu/ppm504/Kettl_ManagingIndirectGovt.pdf) [Stand: 2013-01-07].
- Lassnigg, Lorenz (2010):** LLL-Strategie in Österreich. Praktische Überlegungen zu Entwicklung und Umsetzung. Wien: BMUKK (= Materialien zur Erwachsenenbildung. 2/2010). Online im Internet: [http://erwachsenenbildung.at/downloads/service/materialien-eb\\_2010\\_2\\_LLL-Strategie.pdf](http://erwachsenenbildung.at/downloads/service/materialien-eb_2010_2_LLL-Strategie.pdf) [Stand: 2013-01-07].
- Lassnigg, Lorenz (2011a):** Re-Produktion sozialer Ungleichheiten – ein ‚Steuerungsproblem‘? In: Dietrich, Fabian/Heinrich, Martin/Thieme, Nina (Hrsg.): *Neue Steuerung – alte Ungleichheiten? Steuerung und Entwicklung im Bildungssystem*. Münster: Waxmann, S. 149-164. Auch online im Internet: <http://www.equi.at/dateien/dortmund-text.pdf> [Stand: 2013-01-07].
- Lassnigg, Lorenz (2011b):** Contradictions in adult education structures and policies in Austria: their interrelation with the professional development of educators. In: *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, Vol. 2, No. 1, S. 37-55.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1995):** *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Mayntz, Renate (2004):** Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hrsg.): *Governance: Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65-76.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995):** *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/New York: Campus.
- Nickel, Sigrun (2011):** Governance als institutionelle Aufgabe von Universitäten und Fachhochschulen. In: Brüsemeister, Thomas/Heinrich, Martin (Hrsg.): *Autonomie und Verantwortung. Governance in Schule und Hochschule*. Münster: MV-Wissenschaft.
- OECD (1981):** *The welfare state in crisis: an account of the Conference on Social Policies in the 1980s*, OECD, Paris, 20-23 October 1981. Paris: OECD.

**OECD (1996):** Lifelong learning for all. Paris: OECD.

**Oelkers, Jürgen/Reusser, Kurt (2008):** Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenz umgehen. Bonn: BMWF (= Bildungsforschung. 27). Auch online im Internet: [http://www.bmbf.de/pub/bildungsforschung\\_band\\_siebenundzwanzig.pdf](http://www.bmbf.de/pub/bildungsforschung_band_siebenundzwanzig.pdf) [Stand: 2013-01-07].

**Peters, B. Guy (2002):** From change to change: patterns of continuing administrative reform. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Online im Internet: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong7/dp2335.pdf> [Stand: 2013-01-07].

**Republik Österreich (2011):** Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich. LLL:2020. Online im Internet: [http://www.bmukk.gv.at/medienpool/20916/lll/arbeitspapier\\_ebook\\_gross.pdf](http://www.bmukk.gv.at/medienpool/20916/lll/arbeitspapier_ebook_gross.pdf) [Stand: 2013-01-14].

**Scharpf, Fritz W. (2000):** Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Siegel, John Philipp (2006):** Probleme und Defizite bei der Reform der US-Bundesverwaltung: Erste Ergebnisse einer meta-analytischen Untersuchung. In: Birkholz, Kai/Maaß, Christian/von Maravič, Patrick/Sibart, Patricia (Hrsg.): Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Christoph Reichard. Potsdam: Universitätsverlag, S. 201-219.

**Tyack, David/Cuban, Larry (1995):** Tinkering Toward Utopia: A Century of Public School Reform. Cambridge: Harvard University Press. Auch online im Internet: <http://www.hepg.org/her/abstract/263> [Stand: 2013-01-07].

**Wößmann, Ludger/Bishop, John H. (2001):** Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production. Kiel (= Working Paper. 1085). Online im Internet: <http://hdl.handle.net/10419/17839> [Stand: 2013-01-07].



Foto: K. K.

## Dr. Lorenz Lassnigg

lassnigg@ihs.ac.at  
<http://www.ihs.ac.at>  
+43 (0)1 59991-214

Lorenz Lassnigg studierte Pädagogik und Politikwissenschaft und absolvierte einen Postgradualen Lehrgang in Soziologie am Institut für Höhere Studien. Seit 1985 geht er Forschungs- und Lehrtätigkeiten am IHS nach. 1990 war er Gastwissenschaftler am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin, 1991 Visitor an der University of California (Berkeley, Center for Studies of Higher Education, CSHE). Im Jahr 1995 war er Mitglied eines Review-Teams zur Evaluation des Systems der Berufsbildung von Minas Gerais, Brasilien, 1998/99 Consultant für die OECD. Seine laufenden Tätigkeiten liegen in der Erstellung von Gutachten für verschiedene nationale und internationale Stellen, zudem nimmt er verschiedene Lehraufträge an den Universitäten Wien, Klagenfurt, Graz und der Wirtschaftsuniversität Wien wahr. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Sozialwissenschaftlichen Bildungsforschung an der Schnittstelle zwischen sozialen, politischen und ökonomischen Fragestellungen, insbesondere im Umkreis der Koordination von Bildung und Beschäftigung, sowie in der Evaluationsforschung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und in der Organisationstheorie.

# Governance in Adult Education

## Better governing through the undermining of democracy?

### Abstract

Can the term governance contribute to a better understanding of the development of Austrian adult education/continuing education policy? How are governance processes related to democratic decision-making? Is the effectiveness of decisions improved by diminishing the democratic basis for the provision of public services? This article attempts to analyse these and other questions. It reflects on misunderstandings and miscommunication surrounding the term governance. The weak theoretical anchoring of educational governance in political science and the great normative nature – in the supporting as well as critical sense – of existing applications of the concept to education are illuminated. An attempt is made to apply the governance concept to the development of Austrian adult education/continuing education and the policy of lifelong learning in particular. The article concludes by discussing to what extent governance approaches have resulted in or could result in further development of adult education/continuing education policy and to what extent they promote economization and the loss of democracy.

# Impressum/Offenlegung



## Magazin erwachsenenbildung.at

Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs

Gefördert aus Mitteln des ESF und des BMUKK

Projekträger: Bundesinstitut für Erwachsenenbildung

Koordination u. Redaktion: Institut EDUCON – Mag. Wilfried Hackl

erscheint 3 x jährlich online, mit Parallelausgabe im Druck

Online: [www.erwachsenenbildung.at/magazin](http://www.erwachsenenbildung.at/magazin)

Herstellung und Verlag der Druck-Version:

Books on Demand GmbH, Norderstedt

ISSN: 1993-6818 (Online)

ISSN: 2076-2879 (Druck)

ISSN-L: 1993-6818

ISBN: 9783848256983

## Medieninhaber



Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur  
Minoritenplatz 5  
A-1014 Wien



Bundesinstitut für Erwachsenenbildung  
Bürglstein 1-7  
A-5360 St. Wolfgang

## Herausgeber der Ausgabe 18, 2013

Dr. Stefan Vater (Verband Österreichischer Volkshochschulen)

## HerausgeberInnen des Magazin erwachsenenbildung.at

Mag.<sup>a</sup> Regina Rosc (Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur)

Dr.<sup>in</sup> Margarete Wallmann (Bundesinstitut für Erwachsenenbildung)

Mag. Wilfried Hackl (Geschäftsführender Hrsg., Institut EDUCON)

## Fachredaktion

Univ.-Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Elke Gruber (Universität Klagenfurt)

Dr. Christian Kloyber (Bundesinstitut für Erwachsenenbildung)

Dr. Lorenz Lassnigg (Institut für höhere Studien)

Dr. Arthur Schneeberger (Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft)

Dr. Stefan Vater (Verband Österreichischer Volkshochschulen)

Ina Zwirger (ORF Radio Ö1)

## Online-Redaktion

Mag.<sup>a</sup> Bianca Friesenbichler (Institut EDUCON)

## Fachlektorat

Mag.<sup>a</sup> Laura R. Rosinger (Textconsult)

## Übersetzung

Übersetzungsbüro Mag.<sup>a</sup> Andrea Kraus

## Satz

Andreas Brandstätter (/andereseiten / grafik.layout)

## Design

Karin Klier (tür 3))) DESIGN)

## Website

[wukonig.com](http://wukonig.com) | Wukonig & Partner OEG

## Medienlinie

Das „Magazin erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs“ enthält Fachbeiträge von AutorInnen aus Wissenschaft und Praxis und wird redaktionell betrieben. Es richtet sich an Personen, die in der Erwachsenenbildung und verwandten Feldern tätig sind, sowie an BildungsforscherInnen und Studierende. Jede Ausgabe widmet sich einem spezifischen Thema. Ziele des Magazin erwachsenenbildung.at sind die Widerspiegelung und Förderung der Auseinandersetzung über Erwachsenenbildung seitens Wissenschaft, Praxis und Bildungspolitik. Weiters soll durch das Magazin der Wissenstransfer aus Forschung und innovativer Projektlandschaft unterstützt werden. Die eingelangten Beiträge werden einem Review der Fachredaktion unterzogen. Zur Veröffentlichung ausgewählte Artikel werden lektoriert und redaktionell bearbeitet. Namentlich ausgewiesene Inhalte entsprechen nicht zwingend der Meinung der HerausgeberInnen oder der Redaktion. Die HerausgeberInnen übernehmen keine Verantwortung für die Inhalte verlinkter Seiten und distanzieren sich insbesondere von rassistischen, sexistischen oder sonstwie diskriminierenden Äußerungen oder rechtswidrigen Inhalten.

Als Online-Medium konzipiert und als solches weitergeführt, ist das Magazin erwachsenenbildung.at beginnend mit der Ausgabe 7/8, 2009 zusätzlich in Druckform erhältlich.

## Urheberrecht und Lizenzierung

Wenn nicht anders angegeben, erscheinen die Artikel des „Magazin erwachsenenbildung.at“ unter der „Creative Commons Lizenz“. BenutzerInnen dürfen den Inhalt zu den folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich aufführen:

- Namensnennung und Quellenverweis. Sie müssen den Namen des/der AutorIn nennen und die Quell-URL angeben.
- Keine kommerzielle Nutzung. Dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung. Der Inhalt darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.
- Nennung der Lizenzbedingungen. Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter die dieser Inhalt fällt, mitteilen.
- Aufhebung. Jede dieser Bedingungen kann nach schriftlicher Einwilligung des Rechtsinhabers aufgehoben werden.

Die gesetzlichen Schranken des Urheberrechts bleiben hiervon unberührt. Nähere Informationen unter [www.creativecommons.at](http://www.creativecommons.at).

Im Falle der Wiederveröffentlichung oder Bereitstellung auf Ihrer Website senden Sie bitte die URL und/oder ein Belegexemplar elektronisch an [redaktion@erwachsenenbildung.at](mailto:redaktion@erwachsenenbildung.at) oder postalisch an die angegebene Kontaktadresse.

## Kontakt und Hersteller

Magazin erwachsenenbildung.at  
Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs  
p.A. Institut EDUCON  
Bürgergasse 8-10  
A-8010 Graz  
[redaktion@erwachsenenbildung.at](mailto:redaktion@erwachsenenbildung.at)  
<http://www.erwachsenenbildung.at/magazin>